

Szabó Tamás

Recenzió Gellén Márton: *Közigazgatás: reform után, átalakítás közben* című könyvéről

Review of the Book *Public Administration: After Reform, in Transformation* by Márton Gellén

ÖSSZEFOGLALÁS

A Patrocinium Kiadó 2015-ben jelentette meg a Nemzeti Közszerológati Egyetem adjunktusának, dr. Gellén Mártonnak a *Közigazgatás: Reform után, átalakítás közben* című könyvét. A kötet egy többretegű országos reprezentatív kérdőíves felmérés eredményeinek empirikus bemutatásán keresztül magyarázza a közigazgatási reform és struktúraváltás 2010 utáni hazai vonatkozásait. Napjaink központi kormányzatát és államigazgatását kvalitatív és kvantitatív eszközökkel vizsgáló kutatás révén, pontos és bizonyos szempontok szerint meglepő közelképet kaphatunk többek között az államigazgatás társadalmi megítéléséről, az államigazgatásban dolgozók személyes percepcióiról.

SUMMARY

The book entitled *Public Administration: After Reform, in transformation*, originally written in Hungarian, was published by Patrocinium Publishing House in 2015. The author Dr. Márton Gellén is a lecturer at the National University of Public Service. The monograph examines reforms in Hungarian public administration and structural changes since 2010 on the basis of a comprehensive national survey. By means of research into central governmental and state administration in the present day using qualitative and quantitative methods, a precise, and in some ways surprising picture is obtained of the social assessment of public administration and personal perception of public servants.

DR. SZABÓ TAMÁS címzetes főiskolai docens, Zsigmond Király Egyetem
(szabo.tamas978@gmail.com).

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem adjunktusa, dr. Gellén Márton több mint egy évtizede kutatja a közigazgatási rendszerek szervezeti-strukturális átalakításának nemzetközi (európai) és hazai dimenzióját. Könyvének igazi nívója és egyszersmind specialitása az empirikus gerinc, amely az ÁROP 1.1.26-2013-2013-0001 kutatás során, az ún. „Jó állam” koncepcióban meghatározottakkal kapcsolatos, szubjektív közigazgatási dolgozói, valamint lakossági percepciók, vélemények szakszerű leírását és értékelő elemzését foglalja magában. A koncepció először a kormány 2011-ben elindított Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programjában fogalmazódott meg¹ mint elérni kívánt holisztikus cél, amely magában foglalta a központi államigazgatás megújítását megcélzó, a dokumentummal elindított Magyar Programot, valamint az önkormányzati rendszer és az igazságszolgáltatás akkor megfogalmazott reformjait. A 2010–2014-es parlamenti és kormányzati ciklus során a második Orbán-kormány, élve a 2010-es választói felhatalmazásából fakadó kétharmados parlamenti többségével, roppant mértékű közjogi és intézményi átalakításokat hajtott végre (Alaptörvény; új önkormányzati törvény; igazságszolgáltatási reform; a központi kormányzati rendszer megújítása és az államigazgatási járáások felállítása). Habár a közjogi változások, valamint a megfogalmazott „Jó állam” koncepció célkitűzései lefedik a teljes államszervezetet, a kötet alapjául szolgáló kutatás mégis elsősorban a Magyar Program által érintett központi államigazgatásra koncentrált, így az önkormányzati szektor, illetve az államigazgatás csak minimálisan került a látótérbe, elsősorban csak bizonyos kérdőíves kérdések, illetve

egy meghatározott adatfelvételi csoport (Főpolgármesteri Hivatal) révén.

Mivel az ezredforduló utáni hazai közigazgatási szakirodalom története közel sem bővelkedik hasonló, empirikus adatfelvételek magyarázatán alapuló kiadványokban,² így ez jelentős mértékben erősíti a kötet relevanciáját. A szerző a közigazgatási reformok természetét következetesen a modern közpolitika szemüvegén keresztül vizsgálja: a felmerülés, a döntéshozatal, a végrehajtás és az ellenőrzés négyes modelljére épülő „policy making” alkalmas és egyúttal izgalmas elméleti keret az igazgatási reformok hatékonyságának, hatásosságának és végső soron eredményességének a mérésére.

Gellén Márton a mű bevezető fejezetében röviden összefoglalja a rendszerváltás utáni hazai közigazgatási reformtörekvések, kormányzati lépések sorát. Az 1989–1990-es rendszerváltás radikális hatással bírt az állam, s benne a közigazgatás akkori felfogására és funkcióira. A pártállam lebontása és a közigazgatás depolitizálásának történelmi kényszere és felelőssége sok szempontból féloldalas eredményeket szült. A helyi önkormányzati rendszer kialakítása, valamint a központi kormányzati rendszer megújult intézményi alapjainak lerakásán túl fontos igazgatási részterületek megnyugtató rendezése éveket, akár teljes parlamenti, kormányzati ciklusokat váratott magára, elég csak a területfejlesztési intézményrendszer vagy a közbeszerzés törvényi szabályozására gondolni. A rendszerváltás időszakának alapvető közjogi átalakulása közepette számos területen – így a közigazgatásban – keletkezett korrekciós igény, amit a szerző az ún. „kiteljesítő reformok” szükségességével írt le, ez számos kiegészítő, pontosító jogalkotást

eredményezett a későbbiek folyamán. Az „alapvető” és azokat kiegészítő, szükség esetén korrigáló „kiteljesítő reformok” időbeli viszonya, egymásra gyakorolt hatása önmagában is rendkívül izgalmas kérdés, akár önálló kutatást, monográfiát is megér. Történeti tény, hogy az európai uniós csatlakozásra való felkészülés, a közös szabályok nemzeti keretek közé történő átültetése (jogharmonizáció), az eljárásrendek elsajátítása egy elmoradott, sokszor a saját strukturális terheit kihordani képtelen igazgatási szektorra nehezültek. Mindezt megfejtelte a magyar közigazgatás teljesítőképességét szinte már tradicionálisan sújtó kapacitáshiány, annak fizikai-infrastrukturális, anyagi, valamint szakmai és humán erőforrás-beli aspektusai. Ezek a dilemmák hangsúlyosan befolyásolják az elmúlt több mint negyedszázad magyar közigazgatásának megítélését, az eredmények valós értékelését.

Különösen izgalmas kérdés a 2008–2009-es gazdasági és pénzügyi világválságnak a közigazgatásra gyakorolt hatása. Felmerül a kérdés, hogy a válság objektíve káros hatásai milyen magatartást és lépéseket hívtak elő eddig a kormányzati „boszorkánykonyhákból”. A szerző röviden utal az elmúlt évek európai tapasztalataira, több országban is a helyi önkormányzati igazgatási kapacitások erősítése – mint decentralizációs jellegű lépések – történt meg. Összehasonlítva a 2010 utáni magyarországi igazgatási reformok recentralizációs irányával, felmerül a kutatói kérdés, hogy a válság által determinált fiskális megszorítások közepette a közigazgatás és kormányzás szektorális hatékonyságjavításához (feladatellátás javítása, gazdaságosság kérdése stb.) mely alternatíva a kívánatos.

A kötet alapjául szolgáló kutatás módszertani szempontból 3 nagy önálló részre bontható: vezetői mélyinterjúk (40 db); online kitöltött kormánytisztviselői kérdőívek (11 004 db); lakossági és egyetemi hallgatók körében végzett kérdőíves felmérés (előbbi esetében 1000 db, utóbbinál 1026 db). Ez alapján kétségtelenül megállapítható, hogy mind kvalitatív (vezetői mélyinterjúk), mind kvantitatív (különösen a magas kormánytisztviselői minta esetében) szempontból reprezentatív, így alkalmas komplex összefüggések levonására, amit a szerző – köszönhetően az elméleti oktatói és kutatói tapasztalatainak túl a közigazgatási gyakorlatának – pontosan és magabiztosan alkalmaz. A vezetői mélyinterjúk révén közvetlen lehetőség adódott, hogy a központi kormányzati igazgatás különböző intézményi szegmenseinek (minisztériumok, országos hatáskörű központi hivatalok; megyei és járási kormányhivatalok) vezető és középvezető munkatársai személyes percepciók és véleményük alapján értékeljék a közigazgatás iránt megnyilvánuló külső társadalmi, illetve belső igazgatáson belüli bizalmat. A vezetői mélyinterjúk további részét képezték a szervezeti kultúra (illetmény, fluktuáció, karrierlehetőségek, erkölcsi megbecsülés stb.), valamint a hierarchia vs. kooperáció mentén értelmezett vezetési stílusok és adaptáció területeit érintő kérdések.

Az online kérdőívfelvétel módszertani előnyeit kihasználva roppant mértékű, 11 ezres értékelhető kutatási minta reprezentálta a teljes kormánytisztviselői populációt. A kérdőívek származási helyét 34 intézmény biztosította: 7 minisztérium, 7 országos hatáskörű központi hivatal, a megyei és fővárosi kormányhivatalok, illetve „kakukktójásként” egyedüli önkor-

mányzati intézményként Budapest Főváros Önkormányzata Főpolgármesteri Hivatala került be a mintába. Habár intézményi és területi szempontból akadtak akár jelentősebb számszaki eltérések, a minta magas elemszáma a kutatás komoly fegyverténye. A lakosság közigazgatás iránt megnyilvánuló társadalmi bizalmának kérdésében az idősebb kohorszokba sorolt kormánytisztviselők válaszaikban magasabb értékeket jelöltek meg. Emellett különböző, időnként akár meglepő tanulságok születtek az online kérdőívek kielemezése során, így többek között a belső emberi erőforrás és a tapasztalt személyi fluktuáció megítélése, vagy a közszolgálati életpálya véleményezése és a feladatki szervezés kérdések esetében.

A kutatást segítő Forsense munkatársai 2014 áprilisában két darab ezres mintán biztosították a felmérés lakossági dimenzióját. Különösen értékes az egyetemi hallgatók – mint a majdani közigazgatási vezetői réteg meghatározó rekrutációs bázisa – körében végzett felmérés, az 1026 megkérdezett felsőoktatási hallgató 10 felsőoktatási intézményt reprezentált. A két lakossági felmérés a lakosságnak általában a hazai közigazgatáshoz, azon belül a meghatározó intézménytípusokhoz, valamint nevesített állampolgár ügyintézekhez (adóhivatal, cégbíróság, okmányirodai, szociális, egészségügyi és egyéb hatósági ügyintézés, bíróság, rendőrség) kapcsolódó bizalmi viszonyulását mérte. Nem meglepő módon, a közigazgatásnak az itt mért külső bizalmi indexe kimutathatóan magasabbnak bizonyult a biztos egzisztenciával és szilárd jövőképpel rendelkező megkérdezettek körében. Továbbá az állampolgárok közigazgatáshoz és állami szervekhez való viszonyát, illetve a közigazgatásban dolgozók mun-

kájának külső megítélését alapvetően formálják az átélt személyes percepciók, amelynek elsődleges kapcsolódási tere a közigazgatási ügyfélkapcsolatok világa.

A közpolitikai elemzés elengedhetetlen eleme a kutatás tapasztalatait összefoglaló közpolitikai evalúció, amit a szerző táblázatokkal gazdagon illusztrálva, sok esetben konkrét javaslatokkal kiegészítve végez el.

Kapcsolódik a témához, hogy időközben az Országgyűlés elfogadta az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvényt (Áttv.), amely a korábban a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) keretében meghatározott kormánytisztviselői karon³ belül kifejezetten a fővárosi és megyei kormányhivataloknál dolgozóakra terjed ki, ún. állami tisztviselői, valamint állami ügykezelői elnevezéssel definiálva ezt a csoportot. A 2016-os Áttv. egyúttal elkülönítette a kormánytisztviselőkre vonatkozó kormányzati szolgálati jogviszonytól az ún. állami szolgálati jogviszonyt. Az újonnan létrehozott állami tisztviselői karba soroltak automatikusan tagjaivá váltak a kormánytisztviselők mellett a 2011. évi CXCV. törvény 29–35. §-ban szabályozott Magyar Kormánytisztviselői Karnak. Fontos megemlíteni, hogy a 2016. júliusban hatályba lépett Áttv. egy sor végrehajtási rendelet megalkotására hatalmazta fel a kormányt olyan kiemelkedő részkérdések tekintetében, mint például az állami tisztviselők teljesítményértékelése, a jóléti juttatások rendezése, kinevezési képesítési feltételek vagy a képzési, továbbképzési részletes szabályozás (Áttv. 28. §). Egyébiránt az Áttv. elfogadása azért tekinthető relevánsnak a kutatás szempontjából, mivel a 11 004 online kormánytisztviselői kérdőív közel 85%-át olyan szerveknél dolgozók töltötték ki a 2014-es adatfelvétel

során, akik az Áttv. szerint már állami tisztviselőnek számítottak volna.

A már említett jogszabályi változások által keletkeztetett foglalkoztatási differenciákon túl legalább annyira indokolja a kutatás valamilyen szintű továbbgondolását, folytatását az elmúlt fél évtized során az állami és önkormányzati szektorokon belül bekövetkezett, valamint az állami-kormányzati szektoron belül várható⁴ kompetenciáttranszferek, különösen a lakossági megítélés, véleményalkotás szempontjából. Összességében Gellén Márton műve egyszerre aktuális és hiánypótló, remélhetőleg további kedvet csinál jó néhány, a közigazgatással elméleti és gyakorlati megközelítésben professzionálisan foglalkozó szakember számára az empirikus kutatások alkalmazásához.

(Gellén Márton: Közigazgatás: reform után, átalakítás közben. A 2010–2014-es időszak közigazgatási reformja az érintettek véleménye alapján. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2015, 144 oldal.)

JEGYZETEK

- ¹ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011, 8. o. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>
- ² Ilyen volt a hazai közigazgatási dolgozók körében 2005-ben készült országos reprezentatív kérdőíves felmérés a 2002-ben bevezetett egyéni teljesítményértékelési rendszerről. A felmérés tanulságairól bővebben lásd Hajnal György: *Az egyéni teljesítményértékelési rendszer működésének tapasztalatai a magyar közigazgatásban*. Vezetéstudomány, 2007/7–8., 39–50. o.
- ³ Ugyanakkor szükséges megemlíteni, hogy még a 2011-es Kttv. önálló, a kormánytisztviselőktől elkülönített csoportként, ún. közszolgálati jogviszonyba sorolt köztisztviselőként nevesít egyéb közigazgatási szervnél – pl. az Országgyűlés Hivatala, helyi önkormányzatok – dolgozókat. Így jelenleg három nagy közszolgálati csoportról beszélhetünk a hatályos jogi szabályozás (Kttv. és Áttv.) alapján: kormánytisztviselők, állami tisztviselők, köztisztviselők.
- ⁴ A mostanában napvilágot látott kormányzati nyilatkozatok és elképzelések szerint éppen a fővárosi és megyei (járási) kormányhivatalok – s velük az Áttv. által létrehozott állami tisztviselői kar – feladatbővülése várható már rövid távon.